



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 13.10.2022
COM(2022) 519 final

2022/0321 (NLE)

Förslag till

RÅDETS GENOMFÖRANDEBESLUT

om ändring av beslut 2007/441/EG om bemyndigande för Republiken Italien att tillämpa åtgärder som avviker från artikel 26.1 a och artikel 168 i direktiv 2006/112/EG om det gemensamma systemet för mervärdesskatt

MOTIVERING

Enligt artikel 395.1 i rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt¹ (*mervärdesskattedirektivet*) får rådet på kommissionens förslag enhälligt bemyndiga varje medlemsstat att genomföra särskilda åtgärder som avviker från bestämmelserna i direktivet, för att förenkla uppbörden av mervärdesskatt eller för att förhindra vissa slag av skatteundandragande eller skatteflykt.

Genom en skrivelse som registrerades hos kommissionen den 19 april 2022 har Italien ansökt om en förlängning av avvikelsen från artikel 26.1 a och artikel 168 i mervärdesskattedirektivet som Italien för närvarande tillämpar. Kommissionen begärde ytterligare upplysningar den 2 maj 2022 och Italien lämnade de begärda klargörandena den 1 juni 2022.

Italien ansöker om ett bemyndigande att få fortsätta att avvika från artikel 168 i mervärdesskattedirektivet genom att begränsa avdragsrätten till 40 % på ingående mervärdesskatt på utgifter i samband med motordrivna vägfordon som inte uteslutande används för yrkesmässigt bruk. Italien ansöker dessutom om bemyndigande att få fortsätta att avvika från artikel 26.1 a i samma direktiv genom att undanta användning för privat bruk av fordon som ingår i tillgångarna i en beskattningsbar persons rörelse från mervärdesskatt, om fordonen i fråga omfattas av en begränsning av avdragsrätten.

Genom en skrivelse av den 23 juni 2022 underrättade kommissionen, i enlighet med artikel 395.2 i mervärdesskattedirektivet, övriga medlemsstater om Italiens ansökan. Genom en skrivelse av den 24 juni 2022 underrättade kommissionen Italien om att den hade alla nödvändiga uppgifter för att behandla ansökan.

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motiv och syfte med förslaget

Avdragsrätten kan vara svår att utöva när varor kan användas privat eller yrkesmässigt utan åtskillnad. I dessa fall kan förhållandet mellan yrkesmässig användning och icke-yrkesmässig användning vara komplicerat att fastställa, och genomförandet av kontroller för att bekräfta ett sådant förhållande kan skapa betydande svårigheter och byråkrati för både skatteförvaltningar och beskattningsbara personer. Det kan till och med leda till tidskrävande och kostsamma tvister. I praktiken är det ibland till och med omöjligt att kontrollera det faktiska bruket av fordon, vilket kan leda till (försök till) mervärdesskattebedrägeri (såsom otillförlitlig redovisning) och följaktligen till minskade mervärdesskatteintäkter.

Italien domineras av små företag (94,7 % av de italienska företagen är mikroföretag) och de flesta företagsbilar i trafik ägs av denna typ av företag. Det faktum att sådana fordon används inom ramen för den normala affärsverksamheten utesluter inte att de används för privat bruk. I en sådan situation, dvs. när dessa fordon i viss utsträckning används för privat bruk, ska mervärdesskatt tas ut för privat bruk. Under de italienska omständigheterna, där nästan hela den ekonomiska strukturen består av mikroföretag, skulle arbetsbördan för att bedöma och kontrollera fördelningen av privat eller yrkesmässigt bruk kräva oproportionerligt stora utgifter, bland annat sådana som följer av behovet av att bevara detaljerad dokumentation.

Av dessa orsaker har Italien för närvarande bemyndigande att avvika från artikel 168 i mervärdesskattedirektivet genom att begränsa avdragsrätten till 40 % för mervärdesskatt som

¹ EUT L 347, 11.12.2006, s. 1.

tas ut för inköp av ett motorfordon, inbegripet avtal om montering och liknande, tillverkning, gemenskapsinterna förvärv, import, leasing eller förhyrning, ombyggnad, reparation eller underhåll samt utgifter för varor eller tjänster som tillhandahålls i samband med fordon och deras bruk, som smörjmedel och bränsle, under förutsättning att fordonet i fråga inte uteslutande används för yrkesmässigt bruk. Bemyndigandet att avvika omfattar alla motorfordon, utom jordbruks- eller skogsbrukstraktorer, som normalt används för person- eller godstransport på väg och har en total högsta vikt som understiger 3,5 ton och färre än nio sittplatser, inklusive förarsätet.

På samma sätt bemyndigas Italien att avvika från artikel 26.1 a i mervärdesskattedirektivet genom att undanta användning för privat bruk av fordon som ingår i en beskattningsbar persons rörelsetillgångar från mervärdesskatt, under förutsättning att fordonen omfattas av ovannämnda avvikelser.

Bemyndigandet att tillämpa avvikande åtgärder beviljades för första gången av rådet genom beslut 2007/441/EG av den 18 juni 2007² och gällde till och med den 31 december 2010. Därefter har bemyndigandet för avvikande åtgärder förlängts fyra gånger efter ansökan från Italien: Genom rådets genomförandebeslut 2010/748/EU av den 29 november 2010³ förlängdes bemyndigandet för perioden 1 januari 2011–31 december 2013, genom rådets genomförandebeslut 2013/679/EU av den 15 november 2013⁴ för perioden 1 januari 2014–31 december 2016, genom rådets genomförandebeslut (EU) 2016/1982 av den 8 november 2016⁵ för perioden 1 januari 2017–31 december 2019 och genom rådets genomförandebeslut (EU) 2019/2138 av den 5 december 2019 för perioden 1 januari 2020–31 december 2022⁶.

Italiens ansökan om förlängning av avvikelsen till och med den 31 december 2025 baseras på samma grunder som tidigare ansökningar. Ansökan och de upplysningar som Italien lämnade den 1 juni 2022 innehåller en förklaring av den procentuella begränsning som tillämpats på avdragsrätten.

Mot bakgrund av att den särskilda åtgärden minskar såväl skattebetalarnas som skatteförvaltningarnas administrativa börda, föreslås det att det, på vissa villkor, beviljas en förlängning av den avvikande åtgärden. En eventuell ytterligare ansökan om förlängning bör åtföljas av en vederbörligen underbyggd och motiverad rapport med en översyn av de särskilda åtgärdernas nödvändighet och effektivitet och en översyn av den procentsats som tillämpas för perioden från och med den 1 januari 2023 till dess att ansökan lämnas in och bör sändas till kommissionen senast den 31 mars 2025.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

Liknande särskilda åtgärder, även om de ligger på 50 %, i relation till avdragsrätten har beviljats andra medlemsstater⁷.

² EUT L 165, 27.6.2007, s. 33.

³ EUT L 318, 4.12.2010, s. 45.

⁴ EUT L 316, 27.11.2013, s. 37.

⁵ EUT L 305, 12.11.2016, s. 30.

⁶ EUT L 324, 13.12.2019, s. 7.

⁷ Exempelvis följande: Rådets genomförandebeslut (EU) 2021/1997 av den 15 november 2021 om ändring av genomförandebeslut (EU) 2018/1994 om bemyndigande för Kroatien att införa en särskild åtgärd som avviker från artiklarna 26.1 a och 168 i direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt (EUT L 408, 17.11.2021, s. 1), rådets genomförandebeslut (EU) 2020/1262 av den 4 september 2020 om ändring av genomförandebeslut 2012/232/EU om bemyndigande för Rumänien att tillämpa åtgärder som avviker från artikel 26.1 a och artikel 168 i direktiv 2006/112/EG om det gemensamma systemet för mervärdesskatt (EUT L 296, 10.9.2020, s. 6), rådets genomförandebeslut

I artikel 176 i mervärdesskattedirektivet föreskrivs att rådet ska besluta om vilka utgifter som inte ska medföra rätt till avdrag av mervärdesskatt. Fram till det beslutet kan medlemsstaterna behålla de begränsningar som enligt nationell lagstiftning gällde den 1 januari 1979. Mot denna bakgrund finns det ett antal så kallade stilleståndsbestämmelser som begränsar avdragsrätten för mervärdesskatt i samband med motorfordon som tillhör företag⁸.

Tidigare initiativ för att fastställa regler om vilka kategorier av utgifter som kan bli föremål för en begränsning av avdragsrätten har misslyckats⁹. Till dess att dessa regler har harmoniserats på EU-nivå anses det lämpligt att använda sådana särskilda åtgärder som används i dessa fall.

De föreslagna åtgärderna är därför förenliga med de befintliga bestämmelserna i mervärdesskattedirektivet.

- **Förenlighet med unionens politik inom andra områden**

Denna åtgärd är förenlig med kommissionens meddelande av den 15 juli 2020 – En handlingsplan för rättvis och enkel beskattning till stöd för återhämtningsstrategin¹⁰, som belyser behovet av att stödja företag som står inför mer administrativ komplexitet och vars efterlevnadskostnader proportionerligt är avsevärt högre, det vill säga i synnerhet små och medelstora företag. Åtgärden är även förenlig med kommissionens arbetsprogram för 2017¹¹, som understryker behovet av att förenkla mervärdesskatten för mindre företag.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

- **Rättslig grund**

Artikel 395 i mervärdesskattedirektivet.

- **Subsidiaritetsprincipen (för icke-exklusiv befogenhet)**

Italien kan inte bevilja förlängning av de särskilda åtgärderna. Kommissionens ingripande är nödvändigt för att lägga fram ett förslag för rådet, som kan bemyndiga Italien att förlänga de särskilda åtgärderna.

- **Proportionalitetsprincipen**

Beslutet avser ett bemyndigande som beviljas en medlemsstat på dess egen begäran och utgör ingen förpliktelse.

(EU) 2018/1493 av den 2 oktober 2018 om bemyndigande för Ungern att införa en särskild åtgärd som avviker från artiklarna 26.1 a, 168 och 168a i direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt (EUT L 252, 8.10.2018, s. 44) och rådets genomförandebeslut (EU) 2017/1854 av den 10 oktober 2017 om ändring av rådets genomförandebeslut 2014/797/EU om bemyndigande för Republiken Estland att införa en åtgärd som avviker från artiklarna 26.1 a, 168 och 168a i direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt (EUT L 265, 14.10.2017, s. 17).

⁸ Se den förteckning som sammanställts av Madeleine Merckx (2018), *VAT deduction and member state sovereignty: (still) a good idea?*, World Journal of VAT/GST Law, 7:2, 53–75, DOI: 10.1080/20488432.2018.1550163.

⁹ KOM (2004) 728 slutlig – Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 77/388/EEG i syfte att förenkla skyldigheterna på mervärdesskatteområdet (EUT C 24, 29.1.2005, s. 10), återkallat den 21 maj 2014 (EUT C 153, 21.5.2014, s. 3).

¹⁰ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet – En handlingsplan för rättvis och enkel beskattning till stöd för återhämtningsstrategin (COM(2020) 312 final).

¹¹ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om kommissionens arbetsprogram 2017, (COM(2016) 710 final).

På grund av avvikelens begränsade omfattning står den särskilda åtgärden i proportion till det mål som eftersträvas, nämligen att förenkla skatteuppbörden och förhindra vissa slag av skatteundandragande eller skatteflykt. Med tanke på hur lätt det är för företagen att underdeklarera sin skatteskuld och den betungande kontrollen av körsträckor för skatteförvaltningarna skulle begränsningen på 40 % förenkla förfarandet för uppbörd av mervärdesskatt och förhindra skatteundandragande genom bland annat felaktig redovisning.

- **Val av instrument**

Föreslaget instrument är rådets genomförandebeslut.

Att tillämpa ett rådsbeslut uppfyller kraven i artikel 395 i mervärdesskattedirektivet, enligt vilken en avvikelse från de gemensamma mervärdesskattereglerna bara är möjlig om rådet ger ett enhälligt bemyndigande på grundval av ett förslag från kommissionen.

I det aktuella fallet är syftet endast att rikta sig till Italien. Det är därför motiverat att tillämpa ett beslut eftersom ett sådant instrument kan riktas till en enskild medlemsstat och vara bindande endast för denna medlemsstat.

Valet av en genomförandeakt är motiverat, eftersom det aktiverar det alternativ som ges enligt artikel 395 i mervärdesskattedirektivet.

3. RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

- **Samråd med berörda parter**

Det har inte genomförts något samråd med berörda parter. Detta förslag grundar sig på en ansökan från Italien och berör bara denna medlemsstat.

- **Insamling och användning av sakkunnigutlåtanden**

Inga externa sakkunnigutlåtanden har begärts.

- **Konsekvensbedömning**

Förslaget syftar till att förenkla förfarandet för uppbörd av mervärdesskatt och förhindra undandragande av mervärdesskatt. Det har därför en potentiellt positiv påverkan på både företag och förvaltningar. Italien har konstaterat att de avvikande åtgärderna är den lämpligaste lösningen. Åtgärderna är jämförbara med andra tidigare och aktuella avvikelser som beviljats andra medlemsstater.

- **Lagstiftningens ändamålsenlighet och förenkling**

De särskilda åtgärderna bidrar till att förenkla efterlevnadskraven och minska de administrativa bördorna för beskattningsbara personer, särskilt inom sektorn för små och medelstora företag, och för skatteförvaltningen. De minskar avsevärt svårigheterna med att kontrollera att avdrag för ingående mervärdesskatt är korrekta, kontroller som ofta leder till kostsamma och tidskrävande administrativa tvister och domstolstvister.

Förslaget har inga konsekvenser för informations- och kommunikationstekniken (IKT).

- **Grundläggande rättigheter**

Förslaget har inga konsekvenser för skyddet av de grundläggande rättigheterna.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Förslaget får inga negativa konsekvenser för EU-budgeten. Förslaget syftar till att bemyndiga Italien att få fortsätta att begränsa avdragsrätten för vissa fordon och därmed sammanhängande utgifter under perioden 2023–2025.

5. ÖVRIGA INSLAG

- **Genomförandeplaner samt åtgärder för övervakning, utvärdering och rapportering**

Förslaget innehåller en tidsfristklausul fastställd till den 31 december 2025.

Om Italien önskar ytterligare en förlängning av de avvikande åtgärderna efter 2025 bör Italien till kommissionen senast den 31 mars 2025 lämna in en begäran om förlängning tillsammans med en rapport som innehåller en översyn av den procentuella begränsningen.

Förslag till

RÅDETS GENOMFÖRANDEBESLUT

om ändring av beslut 2007/441/EG om bemyndigande för Republiken Italien att tillämpa åtgärder som avviker från artikel 26.1 a och artikel 168 i direktiv 2006/112/EG om det gemensamma systemet för mervärdesskatt

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,

med beaktande av rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt¹, särskilt artikel 395.1 första stycket,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och

av följande skäl:

- (1) I artikel 168 i direktiv 2006/112/EG fastställs beskattningsbara personers rätt att göra avdrag för mervärdesskatt på varor som levererats till dem eller för tjänster som tillhandahållits dem för användning vid beskattade transaktioner. I artikel 26.1 a i det direktivet likställs användningen av en rörelses tillgångar för den beskattningsbara personens eget eller personalens privata bruk, eller mer generellt sådan användning för andra ändamål än den egna rörelsen, med tillhandahållande av tjänster mot ersättning.
- (2) Genom rådets beslut 2007/441/EG² bemyndigas Italien att begränsa avdragsrätten för mervärdesskatt enligt artikel 168 i direktiv 2006/112/EG till 40 % för inköp av vissa motordrivna vägfordon, inklusive monteringsavtal och liknande, tillverkning, gemenskapsinterna förvärv, import, leasing eller förhyrning, ombyggnad, reparation eller underhåll samt därmed sammanhängande utgifter, inklusive smörjmedel och bränsle, om fordonet i fråga inte uteslutande används för yrkesmässigt bruk. För fordon som omfattas av denna gräns på 40 % kräver Italien att beskattningsbara personer inte behandlar användning för privat bruk av fordon som ingår i tillgångarna i en beskattningsbar persons rörelse som tillhandahållande av tjänster mot ersättning i enlighet med artikel 26.1 a i direktiv 2006/112/EG.
- (3) Beslut 2007/441/EG upphör att gälla den 31 december 2022.
- (4) Genom en skrivelse som registrerades hos kommissionen den 19 april 2022 har Italien begärt bemyndigande att få fortsätta att tillämpa de särskilda åtgärder som godkändes genom beslut 2007/441/EG (*de särskilda åtgärderna*) för ytterligare en period till och med den 31 december 2025.

¹ EUT L 347, 11.12.2006, s. 1.

² Rådets beslut 2007/441/EG av den 18 juni 2007 om bemyndigande för Republiken Italien att tillämpa åtgärder som avviker från artikel 26.1 a och artikel 168 i direktiv 2006/112/EG om det gemensamma systemet för mervärdesskatt (EUT L 165, 27.6.2007, s. 33).

- (5) Genom en skrivelse av den 2 maj 2022 begärde kommissionen ytterligare upplysningar och Italien lämnade de begärda upplysningarna genom en skrivelse av den 1 juni 2022.
- (6) I sitt svar på kommissionens begäran lämnade Italien en förklaring av den procentuella begränsning som tillämpats på avdragsrätten. Italien vidhåller att det fortfarande är motiverat med en sats på 40 %. I sin ansökan hävdar Italien också att det för att undvika dubbelbeskattning fortfarande är nödvändigt att skjuta upp skyldigheten att redovisa mervärdesskatt för privat bruk av ett motorfordon, när fordonet har omfattats av denna begränsning. Italien vidhåller även att de särskilda åtgärderna motiveras av behovet av att förenkla uppbörden av mervärdesskatt och förhindra skatteundandragande genom felaktig redovisning och falska deklarationsuppgifter.
- (7) Genom en skrivelse av den 23 juni 2022 underrättade kommissionen övriga medlemsstater om Italiens ansökan i enlighet med artikel 395.2 andra stycket i direktiv 2006/112/EG. Genom en skrivelse av den 24 juni 2022 underrättade kommissionen Italien om att den hade alla nödvändiga uppgifter för att behandla begäran.
- (8) Tillämpningen av de särskilda åtgärderna kommer endast att ha en försumbar effekt på Italiens totala skatteuppbörd i sista konsumtionsledet och kommer inte att inverka negativt på unionens egna medel som härrör från mervärdesskatt.
- (9) Det är därför lämpligt att förlänga det bemyndigande som fastställs i rådets beslut 2007/441/EG. En förlängning av bemyndigandet bör vara tidsbegränsad för att möjliggöra en utvärdering av bemyndigandets effektivitet och hur lämplig den procentuella begränsning som tillämpas på rätten att dra av mervärdesskatt är.
- (10) Italien bör därför bemyndigas att få fortsätta att tillämpa de avvikande åtgärderna fram till och med den 31 december 2025.
- (11) Italien kan anse att de särskilda åtgärderna är nödvändiga efter den dag då rådets beslut 2007/441/EG upphör att gälla. För att säkerställa en snabb behandling av varje ansökan om förlängning av det bemyndigande som föreskrivs i det beslutet är det nödvändigt att fastställa krav för en sådan ansökan.
- (12) Rådets beslut 2007/441/EG bör därför ändras i enlighet med detta.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Beslut 2007/441/EG ska ändras på följande sätt:

1. Artikel 6 ska ersättas med följande:

”Artikel 6

Italien får senast den 31 mars 2025 begära en förlängning av det bemyndigande som föreskrivs i detta beslut. Ansökan ska lämnas till kommissionen och åtföljas av en rapport som innehåller en översyn av den procentuella begränsning som på grundval av detta beslut tillämpats på avdragsrätten för mervärdesskatt.”

2. Artikel 7 ska ersättas med följande:

”Artikel 7

Detta beslut upphör att gälla den 31 december 2025.”

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till Republiken Italien.

Utfärdat i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*